
ECLI:NL:RBDHA:2014:1486

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	03-02-2014
Datum publicatie	07-02-2014
Zaaknummer	SGR 13/6019
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Jeugdzorg. Zaak tussen de stichting Stichting Bureau Jeugdzorg Zuid Holland en het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

Rechtbank DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 13/6019

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen de stichting Stichting Bureau Jeugdzorg Zuid Holland, te Den Haag, eiseres

(gemachtigde: mr. M.J.I. Assink),

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder

(gemachtigde: mr. S. Heukelom-Verhage).

Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2012 (het primaire besluit) heeft verweerder aangekondigd de subsidierelatie met eiseres met ingang van 1 januari 2015 te beëindigen.

Bij besluit van 12 juni 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Partijen hebben nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 21 november 2013.

Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Tevens zijn verschenen [betrokkene 1] en[betrokkene 2].

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Tevens is [betrokkene 3] verschenen.

Overwegingen

1. Niet in geschil is dat tussen eiseres en verweerder een langdurige subsidierelatie bestaat op grond van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) voor dezelfde voortdurende activiteiten.

2. In artikel 3, eerste lid, van de Wjz is de aanspraak op jeugdzorg vastgelegd. In artikel 3, tweede lid, van de Wjz is bepaald dat gedeputeerde staten van de provincie waarin de jeugdige voorafgaand aan de aanvang van de jeugdzorg, duurzaam verblijft, ervoor zorg dragen dat cliënten hun aanspraak op jeugdzorg als bedoeld in het eerste lid, tot gelding kunnen brengen.

In het regeerakkoord van 30 september 2010 van het vorige kabinet is bepaald dat alle taken op het gebied van de jeugdzorg, waaronder de provinciale jeugdzorg, naar de gemeenten zullen worden overgeheveld. In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 heeft het huidige kabinet bevestigd alle onderdelen van de jeugdzorg in 2015 te decentraliseren.

De concept-Jeugdwet waarin is voorzien in de stelselherziening ingaande 1 januari 2015, is op 17 oktober 2013 aangenomen door de Tweede Kamer.

De landelijke ontwikkelingen zijn op provinciaal niveau vertaald in het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 "Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte", in het Beleidskader Jeugdzorg 2013-2016 en in het Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2013.

De regie voor het inrichten van het nieuwe stelsel ligt bij het Rijk. De gemeenten worden verantwoordelijk voor de planning en financiering van alle vormen van jeugdzorg. De provincie waarborgt de kwaliteit en continuïteit van de zorg zolang de provincie op grond van de Wjz verantwoordelijk is voor de jeugdzorg in de provincie. De provincie faciliteert vanuit haar verantwoordelijkheid de partijen die bij het transitieproces zijn betrokken.

3. Verweerder heeft als gevolg van de voorgenomen intrekking van de Wjz en de inwerkingtreding van de Jeugdwet bij besluit van 20 december 2012 aangekondigd de subsidierelatie met eiseres met ingang van 1 januari 2015 te zullen beëindigen. Gelet op deze datum heeft verweerder hiermee een afbouwtermijn gehanteerd van ruim twee jaar.

4. Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), geschiedt, indien aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond, dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich verzetten tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie, slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

5. De rechtbank stelt voorop dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat een (ambtshalve) aankondiging tot subsidiebeëindiging niet op één lijn kan worden gesteld met een subsidiebesluit op aanvraag voor een volgend tijdvak als bedoeld in artikel 4:51 van de Awb. Een dergelijke aankondiging dient te worden beschouwd als een zelfstandige beschikking, waartegen bezwaar en beroep openstaan.

In lijn hiermee oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) sinds 2002 (ECLI:NL:RVS:2002:AE1842) dat de aankondiging van het voornemen tot beëindiging van de subsidierelatie of de vermindering van subsidie een besluit is, althans voor zover het gaat om een langdurige subsidierelatie waarin voor ten minste drie jaar subsidie is verstrekt. Het rechtsgevolg van een dergelijke aankondiging tot subsidiebeëindiging is gelegen in het feit dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51 van de Awb een aanvang neemt.

6. Tussen partijen is in geschil of de aankondiging tot beëindiging van de subsidie voldoet aan de eisen die artikel 4:51 van de Awb hieraan stelt. Beoordeeld dient daarom te worden of er sprake is van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten die nopen tot beëindiging van de subsidieverlening en of de door verweerder gehanteerde termijn redelijk is.

7. In het onderhavige geval is de grondslag voor de subsidieverlening door verweerder gelegen in de Wjz. De rechtbank is met verweerder van oordeel dat artikel 4:51 van de Awb ook van toepassing is indien de bevoegdheid tot subsidieverlening is gebaseerd op een wettelijke taak, uitgevoerd in medebewind. De rechtbank is voorts met verweerder van oordeel dat het bij

toepassing van dit artikel niet hoeft te gaan om wijzigingen van het eigen beleid of de inzichten van verweerder, maar dat ook – en wellicht zelfs eens te meer – een beleidswijziging van de Rijksoverheid als de onderhavige die directe consequenties heeft voor de taken en financiering van verweerder, onder het begrip veranderde omstandigheden valt. Verweerder wordt immers geconfronteerd met de situatie dat zijn wettelijke taak met betrekking tot de jeugdzorg wordt beëindigd, alsmede de daarbij behorende financiering vanuit de Rijksoverheid.

8. Het primaire betoog van eiseres dat het besluit tot aankondiging van de beëindiging van de subsidie door verweerder prematuur is omdat niet vaststaat of de Jeugdwet daadwerkelijk op 1 januari 2015 in werking zal treden – en zo ja, in welke vorm en met welke hoofdlijnen van beleid en overgangsrecht – slaagt niet.

De bevoegdheid tot het beëindigen van een subsidierelatie hangt samen met of is een gevolg van de bevoegdheid tot het verlenen van subsidie. Een wettelijke grondslag of beleidskader is daarvoor niet vereist. Van belang is of sprake is van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten.

In het onderhavige geval is – zoals gezegd – de grondslag voor de subsidieverlening door verweerder gelegen in de Wjz. Hoewel ten tijde van het nemen van het bestreden besluit het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet nog in procedure was, waren op dat moment de hoofdlijnen van de stelselwijziging, te weten de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor planning en financiering van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten, al langere tijd bekend.

Verweerder heeft in dit verband onweersproken gesteld dat sinds de bijeenkomst van de Provinciale Samenwerking Jeugdzorg op 8 juli 2011 de transitie van de jeugdzorg in ieder overleg tussen partijen aan de orde is geweest. Onder die omstandigheden kan niet worden gezegd dat geen sprake was van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten die zich tegen ongewijzigde voortzetting van de subsidie door verweerder verzetten, te meer niet nu verweerder als gevolg van de wijziging van het rijksbeleid vanaf

1 januari 2015 geen financiering meer zal ontvangen. Van een prematuur besluit dat zich om die reden niet zou verdragen met het bepaalde in artikel 4:51 van de Awb is dan ook geen sprake.

9. Eiseres heeft subsidiair betoogd dat de in de Wjz verankerde verplichting om tot

1 januari 2015 jeugdzorg te leveren zich niet verdraagt met de ratio van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51 van de Awb. De redelijke termijn is er immers voor bedoeld, aldus eiseres, dat de subsidieontvanger de tijd krijgt binnen die termijn verplichtingen jegens derden af te bouwen. Eiseres is echter op grond van de Wjz verplicht om tot 1 januari 2015 haar taken onverkort uit te voeren. Het afbouwen van verplichtingen vóór deze datum verdraagt zich niet met deze wettelijke plicht. De verplichte voortzetting van de wettelijke jeugdzorgtaken vereist een onverminderde beschikbaarheid van personeel en huisvesting tot 1 januari 2015. Omdat sommige taken doorlopen in 2015 kan pas na 1 januari 2016 tot volledige afbouw worden overgegaan. De geboden termijn van twee jaar is feitelijk te kort nu het niet mogelijk is personeel eerder te ontslaan dan vier maanden (maximale opzegtermijn) na 1 januari 2015. Eiseres heeft in dat verband nog aangevoerd dat het alvast aanvragen van ontslagvergunningen voor ontslag per 1 januari 2015 bij het UWV zinloos is, omdat het UWV geen ontslagvergunningen zal verlenen zolang er geen zekerheid bestaat over het aantal arbeidsplaatsen dat in de nieuwe constructie structureel zal vervallen. Ook het merendeel van de aangegane huurovereenkomsten is langlopend.

Volgens vaste jurisprudentie moet de redelijke termijn worden beschouwd als waarborg dat de subsidieontvanger maatregelen kan treffen om de gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie op te vangen (ECLI:NL:RVS:2013:486). Het antwoord op de vraag welke termijn in een concreet geval redelijk is, hangt, zo blijkt uit de jurisprudentie, af van verschillende factoren maar gaat niet zover dat de geboden termijn zo lang is dat de voortzetting van de werkzaamheden en de financiële stabiliteit van de subsidieontvanger zeker zijn gesteld.

De redelijke termijn vangt aan met de bekendmaking van het besluit tot beëindiging van de subsidierelatie. In het primaire besluit staat ondubbelzinnig vermeld dat de subsidierelatie met

ingang van 1 januari 2015 beëindigd wordt, zodat het eiseres duidelijk is dat zij na dat tijdstip geen subsidie van de provincie meer zal ontvangen en zij zich daarop kan instellen. Mede gezien de ontwikkelingen van voor 20 december 2012 heeft eiseres kunnen en moeten begrijpen dat de subsidiesystematiek en het subsidiebudget per 1 januari 2015 vanwege de stelselherziening ingrijpend zullen wijzigen, zodat reeds hierom geen sprake kan zijn van voortzetting van de bestaande situatie na 1 januari 2015.

De uitleg die eiseres geeft aan het bepaalde in artikel 4:51 van de Awb is naar het oordeel van de rechtbank onjuist. Op welke wijze de subsidieontvanger zich instelt op de gevolgen van beëindiging van de subsidie en welke maatregelen daartoe worden getroffen, is ter bepaling van de subsidieontvanger. Het afbouwen van verplichtingen jegens derden is daarvan een voorbeeld. Met het betoog dat afbouw niet mogelijk is omdat de wettelijke taak noodzaakt tot het onverminderd leveren van de prestatie tot 1 januari 2015 zodat de redelijke termijn om de gevolgen van het beëindigingsbesluit op te vangen niet eerder dan vanaf dat tijdstip kan ingaan, gaat eiseres voorbij aan haar eigen verantwoordelijkheid om keuzes te maken die de inrichting van de organisatie betreffen.

Anders dan eiseres leidt de rechtbank uit de jurisprudentie van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2009:BJ7186) niet af dat de redelijke termijn van artikel 4:51 van de Awb zich uitstrekt over de periode na beëindiging van de subsidie. De essentie van deze uitspraak van 9 september 2009 (Dynamo) is er naar het oordeel van de rechtbank juist in gelegen dat de redelijke termijn betrekking heeft op de bestaande subsidierelatie met als eindpunt het tijdstip waarop de subsidierelatie is beëindigd.

Niet valt in te zien dat dit anders is nu het gaat om taken die verweerder in medebewind uitvoert. Het beoordelen van de situatie na 1 januari 2015 waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de subsidiëring van de jeugdzorgtaken valt buiten het bereik van deze procedure.

Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij binnen de geboden termijn niet in staat kan worden geacht maatregelen te treffen om de gevolgen van de aangekondigde beëindiging van de subsidie te ondervangen en haar langlopende verplichtingen, waaronder haar huur- en arbeidsrechtelijke verplichtingen, op zorgvuldige wijze af te wikkelen.

Verweerder heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat als eiseres er, gelet op de situatie dat de jeugdzorgtaken ook na 1 januari 2015, zij het in een ander kader, door haar moeten worden uitgevoerd, voor kiest (een deel van) het personeel niet te ontslaan, dit op een afweging berust die eiseres in het kader van de wijziging van de bedrijfsvoering maakt en waarvan de gevolgen voor rekening van eiseres zijn.

Ook al zou de stelling juist zijn dat het UWV geen ontslagvergunningen verleent omdat de Stichting Jeugdzorg (het Bureau Jeugdzorg) na 1 januari 2015 wettelijke jeugdzorgtaken blijft uitvoeren waarvoor gekwalificeerd personeel nodig blijft, dan nog heeft eiseres niet aannemelijk gemaakt dat het onmogelijk is door het nemen van (andere) maatregelen te anticiperen op de nieuwe situatie met een nieuwe subsidieverstrekker zonder aan de kwaliteit van de jeugdzorg tot 1 januari 2015 in ruil voor de door verweerder tot die datum volledig te verstrekken subsidiegelden, afbreuk te doen.

In dit verband is niet zonder betekenis dat eiseres ter zitting melding heeft gemaakt van intensieve gesprekken met andere gemeenten en dat in de twee huurovereenkomsten die eiseres na 2012 is aangegaan, de clausule is opgenomen dat deze overeenkomsten per 1 januari 2015 kunnen worden beëindigd.

De rechtbank is van oordeel dat de door verweerder geboden termijn van ruim twee jaar een redelijke termijn is in de zin van artikel 4:51 van de Awb.

10. Eiseres heeft zich meer subsidiair op het standpunt gesteld dat nu de periode te kort is om de gevolgen van het besluit te ondervangen, verweerder dit op andere wijze dient te compenseren,

ofwel door middel van een overgangssubsidie ofwel door middel van een vergoeding van de frictiekosten. Omdat een overgangsregeling ontbreekt zal de continuïteit, de beschikbaarheid en de kwaliteit van de jeugdzorg vanaf 2015 gevaar lopen.

Eiseres merkt als frictiekosten aan de loonkosten over de tijdvakken voor ontslagaanvraag en opzegtermijn, de wachtgeldverplichtingen en de kosten van huisvesting.

Feit is dat de wetgever (nog) geen overgangsmaatregelen heeft getroffen voor de periode na 1 januari 2015. Dit betekent echter niet dat verweerder op grond van het bepaalde in artikel 4:51 van de Awb gehouden is een overgangsregeling te treffen en/of een overgangssubsidie zoals een financiële tegemoetkoming in de frictiekosten te verlenen (ECLI:NL:RVS:2013:BY8502). Voor een dergelijke tegemoetkoming bestaat, gelet op de gegeven redelijke termijn, geen aanleiding. Daarbij is niet in geschil dat op landelijk niveau in een speciaal daarvoor opgerichte werkgroep wordt nagedacht over te nemen overgangsmaatregelen en het probleem van mogelijke frictiekosten. In het enkele feit dat op dit punt nog geen duidelijkheid bestaat – hoe vervelend ook voor eiseres – kan geen aanleiding gevonden worden verweerder hiervoor verantwoordelijk te maken, temeer niet nu een andere opvatting er juist toe zou kunnen leiden dat het maken van een uniforme regeling op landelijk niveau wordt bemoeilijkt door de mogelijk verschillende handelwijzen van de verschillende provincies.

De rechtbank volgt ook niet de stelling van eiseres dat verweerder zijn rol in het overgangsproces niet op zorgvuldige wijze invult. Verweerder heeft in de stukken en ter zitting gewezen op de wederzijdse afspraken waarbij de provincie de kwaliteit en continuïteit van de zorg waarborgt zolang zij op grond van de Wjz verantwoordelijk is voor de jeugdzorg in de provincie en vanuit die verantwoordelijkheid de partijen die bij het transitieproces zijn betrokken faciliteert. Verweerder heeft verder toegelicht dat binnen de bestaande mogelijkheden alles in het werk wordt gesteld om een zorgvuldige transitie mogelijk te maken. Mede gelet op de vele maatregelen die in het verweerschrift op bladzijde 5 onder 2.10 en 2.11 vermeld staan, heeft de rechtbank geen reden om aan te nemen dat verweerder de rol in het overgangsproces tegen de afspraken in niet op zorgvuldige wijze heeft ingevuld.

11. Het beroep dient ongegrond te worden verklaard.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.E. Visser, voorzitter, mr. B. Meijer en mr. D. Biever, leden, in aanwezigheid van mr. M. de Graaf, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 februari 2014.